

## **Ann-Sophie Vandaele (Universiteit Gent) - De ambtenaar van de burgerlijke stand, de formele motiveringsplicht en het begrip “administratieve overheid”: *back to basics***

[Noot onder Hof van Beroep te Antwerpen, arrest van 15 oktober 2014](#)

In een arrest van 15 oktober 2014 onderzoekt de familiekamer van het hof van beroep van Antwerpen het beroep van een koppel dat geconfronteerd werd met de weigering van een ambtenaar van de burgerlijke stand om hun huwelijk af te sluiten. In eerste aanleg vroegen zij de vernietiging van de weigeringsbeslissing, maar werd hun vordering ongegrond verklaard. Na het instellen van het hoger beroep in februari 2013 bereikten de appellanten een akkoord met de ambtenaar van de burgerlijke stand, en vroegen zij het hof om dit akkoord te bevestigen.

In het geannoteerde arrest staan twee vragen centraal: enerzijds behandelt het hof de vraag of de partijen een overeenkomst kunnen sluiten met betrekking tot de huwelijkssluiting, en anderzijds, na tot de conclusie te zijn gekomen dat een dergelijke overeenkomst niet geldig is, gaat het Hof na door welke motiveringsplicht de ambtenaar van de burgerlijke stand *in casu* gebonden is, en of die motiveringsplicht al dan niet werd gerespecteerd.

De eerste vraag (en het antwoord van het hof) werd reeds becommentarieerd in De Juristenkrant door E. DE BOCK: “Het hof van beroep stelt dus paal en perk aan het *pro forma* akteren van akkoorden over voorgenomen huwelijken: een onderzoek ten gronde is noodzakelijk.”<sup>1</sup> In het kader van dat onderzoek ten gronde stelde zich de tweede vraag. Appellanten hadden immers opgeworpen dat de weigeringsbeslissing door de ambtenaar van de burgerlijke stand de vereisten van de formele motiveringsplicht op basis van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen schond.<sup>2</sup> Het antwoord van het hof van beroep is het onderwerp van deze bijdrage.

Het hof komt tot de conclusie dat de Wet motivering bestuurshandelingen niet van toepassing is op de ambtenaar van de burgerlijke stand die beslist in het kader van de toelating tot de huwelijkssluiting, en wel op basis van de volgende redenering:

*“Deze wet is niet van toepassing op de ambtenaar van de burgerlijke stand inzake het al dan niet voltrekken van een huwelijk: dergelijke beslissing valt immers uitdrukkelijk buiten het domein van het administratief recht, nu het verhaal van de belanghebbende tegen die beslissing door art. 167 B.W. uitdrukkelijk is onttrokken aan het toezicht van de toezichthoudende overheden en een beroep is opengesteld bij de rechtbank van eerste aanleg; de beslissing van de ambtenaar van de burgerlijke stand om geen huwelijkssluiting toe te staan is derhalve geen bestuurshandeling in de zin van art. 1 van voormelde wet.*

*Geïntimeerde heeft een bijzondere rechtspositie in ons bestuurlijk en rechtssysteem die hem niet onderbrengt onder de term “bestuur” zoals voorzien in voormeld art. 1 nu zijn*

---

<sup>1</sup> E. DE BOCK, “Enkele knelpunten bij strijd tegen schijnhuwelijken uitgeklaard”, *De juristenkrant* 2015, afl. 302, (16).16

<sup>2</sup> BS 12 september 1991, hierna “Wet motivering bestuurshandelingen”



*beslissingen ter zake het huwelijk niet zijn onderworpen aan het administratiefrechtelijk toezicht van de Raad van State.*"<sup>3</sup>

## **I. Het toepassingsgebied van de wet motivering bestuurshandelingen**

De redenering van het hof vertrekt van de vraag of de beslissing over de huwelijksluiting een bestuurshandeling uitmaakt. Het begrip bestuurshandeling is immers het basiselement voor het bepalen van het toepassingsgebied van de wet motivering bestuurshandelingen en wordt in de wet als volgt ingevuld:

*"De eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur"*<sup>4</sup>

De kwalificatie als bestuurshandeling hangt dus af, enerzijds van de bedoeling rechtsgevolgen te creëren en anderzijds van de instantie die de handeling aannam: het moet gaan om een "bestuur". De term bestuur wordt in de wet gedefinieerd als '[d]e *administratieve overheden als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State*'<sup>5</sup>

Op dit punt loopt het echter fout in het geannoteerde arrest. Uit het arrest blijkt dat het hof veronderstelt dat de kwaliteit van "bestuur" of "administratieve overheid" afhangt van de bevoegdheid van de Raad van State, en dat het uitsluiten van die bevoegdheid de kwalificatie als administratieve overheid teniet doet.

### **A. Het uitsluiten van de bevoegdheid van de Raad van State heeft geen impact op de kwalificatie als administratieve overheid**

Het feit dat een vernietigingsberoep tegen een beslissing van een bepaald orgaan expliciet wordt toegekend aan een ander rechtscollege dan de Raad van State, betekent niet noodzakelijk dat dit orgaan geen administratieve overheid is. De bevoegdheid van de Raad van State in het annulatiecontentieux is namelijk subsidiair<sup>6</sup> en art. 14, § 1 RvS-wet bevestigt duidelijk dat vernietigingsberoepen tegen akten en reglementen van administratieve overheden ook aan andere rechtscolleges kunnen worden toegekend.<sup>7</sup> *"Dat er tegen een*

<sup>3</sup> Het is niet de eerste keer dat het hof van beroep te Antwerpen, weliswaar in onuitgegeven arresten, dezelfde redenering hanteert met betrekking tot de toepasbaarheid van de wet formele motivering bestuurshandelingen. In twee arresten uit 2005, waarnaar wordt verwezen door A. HUYGENS, "kwam het Hof te Antwerpen tot het besluit dat de beslissing van de ambtenaar niet kan worden beschouwd als een bestuurshandeling, omdat tegen de beslissing geen beroep mogelijk is bij de Raad van State" A. HUYGENS, "Oneigenlijke huwelijksmigratie. Schijnhuwelijken: stand van zaken anno 2006", *T. Vreemd.* 2006, (238).255, met verwijzing naar Antwerpen, 16 november 2005, 2004/AR/757 en Antwerpen 25 mei 2005, 2004/AR/452, onuitgeg.

<sup>4</sup> Art. 1 Wet formele motivering bestuurshandelingen

<sup>5</sup> Art. 1 Wet formele motivering bestuurshandelingen

<sup>6</sup> P. SCHOLLEN en P. VAN ORSHOVEN, "Alleen groene kikkers mogen oversteken... Over het begrip "administratieve overheid" in de wet openbaarheid bestuurshandelingen", *RW* 2003, (998).998.

<sup>7</sup> Art. 14. § 1: *"Indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend, doet de afdeling uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen :*

*1° van de onderscheiden administratieve overheden;*

*2° van de wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het Grondwettelijk Hof, van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie, met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen.*



*beslissing géén beroep openstaat bij de Raad van State, kàn er dus op wijzen dat de instantie die ze genomen heeft geen administratieve overheid is, maar dat is niet noodzakelijk zo. Het is immers evengoed mogelijk dat de beslissende instantie wel degelijk een administratieve overheid was, maar dat haar beslissing niet “administratief” was, of dat er tegen de wel degelijk administratieve beslissing van die wel degelijk administratieve overheid reeds elders een rechtsmiddel is voorzien.”*<sup>8</sup>

De weigering van de huwelijksluiting door de ambtenaar van de burgerlijke stand is een voorbeeld van een situatie waarin de wet (art. 167, 6<sup>de</sup> lid BW) de bevoegdheid voor het vernietigingsberoep aan een andere rechter, namelijk de familierechtbank<sup>9</sup>, toekent. Dit is echter zonder invloed op de vraag of de ambtenaar in dat geval optreedt als een administratieve overheid, en of de weigering een administratieve rechtshandeling uitmaakt. Bijgevolg is de bevoegdheid van de familierechtbank ook zonder invloed op de vraag of de wet formele motivering bestuurshandelingen van toepassing is.<sup>10</sup>

## **B. Het ontbreken van administratief toezicht: “it’s complicated”**

Wat is dan wél relevant bij de kwalificatie als administratieve overheid? Art. 1 van de wet motivering bestuurshandeling verwijst voor de invulling van het begrip “bestuur” naar “[d]e administratieve overheden als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State”.<sup>11</sup> Deze verwijzing laat ten onrechte uitschijnen dat in artikel 14 RvS-wet een definitie van de term “administratieve overheid” te vinden is. In dit artikel wordt de term administratieve overheid echter niet gedefinieerd. Wat precies onder een administratieve overheid moet worden verstaan, is het onderwerp van een uitgebreide rechtspraak van zowel de Raad van State, het Hof van Cassatie<sup>12</sup> als het Grondwettelijk Hof.<sup>13</sup> Door de verwijzing naar het art. 14 RvS-wet is de wet formele motivering bestuurshandelingen wat haar toepassingsgebied betreft gelinkt aan de evolutie die zich in die rechtspraak voordeed sinds haar inwerkingtreding.<sup>14</sup>

Op basis van tumultueuze en jarenlange ontwikkelingen kunnen verschillende criteria worden ontwaard, traditioneel onderverdeeld in organieke en functionele criteria:

---

(...)”

<sup>8</sup> P. SCHOLLEN en P. VAN ORSHOVEN, "Alleen groene kikkers mogen oversteken... Over het begrip "administratieve overheid" in de wet openbaarheid bestuurshandelingen", *RW* 2003, (998).998. Het betreft de bespreking van een arrest waarin het Hof van Cassatie dezelfde redenering hanteert als in het hier geannoteerde arrest van het Hof van beroep, een redenering die de auteurs als volgt karakteriseren: “*Het Hof laat zich hier immers betrapen op een redeneerfout van formaat, in de trant van : “Alleen groene kikkers mogen oversteken. Ik mag niet oversteken. Dus, ik ben geen kikker...” In het voorbeeld voelt u meteen waar het misloopt: ik had tenslotte ook een bruine kikker kunnen zijn*”.

<sup>9</sup> Sinds 1 september 2014 is de familierechtbank bevoegd, op het moment van de *in casu* bestreden beslissing verwees art. 167 BW nog naar de rechtbank van eerste aanleg. Art. 17 en art. 274 van de wet van 30 juli 2013 betreffende de invoering van een familie- en jeugdrechtbank, *BS* 27 september 2013 (2<sup>e</sup> ed.)

<sup>10</sup> I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, "Toepassingsgebied ratione materiae van de Wet Motivering Bestuurshandelingen" in I. OPDEBEEK en A. COOLSAET (eds.), *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, die Keure, 2013.74

<sup>11</sup> Art. 1 Wet formele motivering bestuurshandelingen

<sup>12</sup> J. DE STAERCKE, "Wat is een administratieve overheid? De cassatiearresten van 6 september 2002", *TBP* 2003, (62).62

<sup>13</sup> S. VAN GARSSE, "De 'harmonischebewegingen' van het begrip administratieve overheid", *T. Gem.* 2002, (308).309; A. DURVIAUX, "La notion d'autorité administrative en débats" (Noot onder RvS 6 november 2007, nr. 176.478), *CDPK* 2008, (854).854

<sup>14</sup> S. LUST, "Wat is een administratieve overheid?", *NJW* 2004, (1046). 1046



*“Op organiek vlak, worden de oprichting door, de deelname in of de erkenning van de entiteit in kwestie door de overheid als belangrijke elementen genoemd (het oorsprongscriterium). Daarnaast kan ook de aanwezigheid van enige vorm van controle of toezicht van belang zijn (het toezichtscriterium). Op functioneel vlak, kan relevant zijn dat de entiteit is belast met een taak van algemeen belang (of openbare dienst, een begrip dat evenwel geen welomlijnde betekenis heeft) en of de entiteit beschikt over bevoegdheden om derden eenzijdig te binden.”<sup>15</sup>*

Deze criteria blijven echter vaag, en leiden nog steeds tot moeilijkheden. De rechtspraak rond het begrip administratieve overheid is bovendien voornamelijk ontwikkeld in het kader van de beoordeling van allerlei nieuwe vormen van functionele decentralisatie en het gebruik van allerhande creatieve rechtsvormen om traditionele overheidstaken uit te voeren.<sup>16</sup> De onduidelijkheden en de overvloedige rechtspraak omtrent de kwalificatie van private rechtspersonen als administratieve overheden heeft ertoe geleid dat ook het statuut van andere overheidsorganen, waarvan het lange tijd vanzelfsprekend leek dat zij een administratieve overheid uitmaakten, in vraag wordt gesteld.<sup>17</sup> De criteria die in de rechtspraak worden gehanteerd, kunnen echter verrassende resultaten opleveren wanneer ze worden toegepast op een orgaan zoals de ambtenaar van de burgerlijke stand.<sup>18</sup>

De meeste criteria veroorzaken geen enkel probleem: de ambtenaar van de burgerlijke stand is een orgaan van de uitvoerende macht<sup>19</sup>, is bij zijn beslissing over de huwelijksvoltrekking belast is met een taak van algemeen belang<sup>20</sup>, en beschikt daarbij over de bevoegdheid om derden eenzijdig te binden (of, in dit geval, om eenzijdig de eigen verplichtingen ten opzichte van derden vast te leggen).

Onder de hierboven vermelde criteria is vooral het toezichtscriterium interessant. Het hof van beroep verwijst immers naar het ontbreken van toezicht als een argument om de kwalificatie van de ambtenaar van de burgerlijke stand als administratieve overheid uit te sluiten.

---

<sup>15</sup> S. DE SOMER, "Toepassingsgebied *ratione personae* van de Wet Motivering Bestuurshandelingen" in I. OPDEBEEK en A. COOLSAET (eds.), *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, die Keure, 2013.28

<sup>16</sup> S. DE SOMER, S. LAMBRECHT en V. VERBEECK, "De toepasselijkheid van algemene publiekrechtelijke regelgeving en beginselen op autonome overheidsbedrijven, IVA's en EVA's", *TBP* 2011, (4).7 ev; V. VERDEYEN, "Administratieve overheden; een organieke nuancering van de functionele benadering", *CDPK* 2006, (323).324; S. DE SOMER, "Het begrip administratieve overheid: stand van zaken van *a never ending story*", *RW* 2012, (1614).1614-1615

<sup>17</sup> S. DE SOMER, "Het begrip administratieve overheid: stand van zaken van *a never ending story*", *RW* 2012, (1614).1617

<sup>18</sup> Er is bovendien geen rechtspraak van de Raad van State over de kwaliteit van de ambtenaar van de burgerlijke stand als administratieve overheid terug te vinden, omdat beroepen tegen de beslissingen van de ambtenaar van de burgerlijke stand vaak expliciet aan andere rechtscolleges worden toegewezen, én omdat het bovendien vaak gaat om betwistingen om subjectieve rechten, die niet onder de rechtsmacht van de Raad van State vallen. C. LEPINOIS en A.-C. VAN GYSEL, "L'état des personnes, les officiers d'état civil et le droit administratif", *Rev. dr. comm.* 2009, (3).8. (zie bijvoorbeeld in verband met de registratie van het wettelijk samenwonen RvS 11 december 2009, nr. 198.858, Gürkan; de weigering van aflevering van een "attest geen huwelijksbeletsel" RvS 27 september 2012, nr. 220.777, De Decker). In RvS 25 maart 2010, nr. 202.351, Gemeente Sint-Jans Molenbeek verwijst de Raad van State wel naar de ambtenaar van de burgerlijke stand als een administratieve overheid, in het kader van de beschrijving van de toepassing door die ambtenaar van art. 31, § 2 WIPR.

<sup>19</sup> Art. 125, al. 2 Nieuwe Gemeentewet.

<sup>20</sup> GwH 19 december 2013, nr. 180/2013, B.6.



Bij de beslissing rond de huwelijksvoltrekking oordeelt de ambtenaar van de burgerlijke stand inderdaad in alle onafhankelijkheid.<sup>21</sup> Uit de voorbereidende werken kan worden afgeleid dat het de bedoeling was van de wetgever om elke bestuurlijke controle op de beslissing van de ambtenaar uit te sluiten. Geconfronteerd met een vraag over mogelijke alternatieven voor de beroepsmogelijkheid bij de rechtbank van eerste aanleg, antwoordt de minister in het verslag aan de commissie dat de grote verantwoordelijkheid van de ambtenaar in kwestie ook een nood aan onafhankelijkheid met zich meebracht. *“In die logica is de rechtbank de enige instantie die hem kan terechtwijzen, en heeft men elke vorm van administratief toezicht vermeden.”*<sup>22</sup> In de Franse versie van het verslag is echter sprake van een *“contrôle administratif”*, waar de correcte administratiefrechtelijke vertaling het over *“tutelle”* zou hebben. Dezelfde verwarring omtrent de specifieke aard van het toezicht is terug te vinden in het geannoteerde arrest. Na te hebben verwezen naar het toezicht *“van de toezichthoudende overheden”*, roept het hof ook het uitsluiten van *“het administratiefrechtelijk toezicht van de Raad van State”* in als argument om de algemene formele motiveringsplicht niet toe te passen. Er is echter een essentieel verschil tussen administratief toezicht en de jurisdictionele controle uitgeoefend door de Raad van State: het administratief toezicht wordt uitgevoerd door een overheid, en behelst een opportuniteitscontrole.<sup>23</sup>

Het ontbreken van bestuurlijk toezicht in de klassieke zin kan inderdaad een rol spelen bij de kwalificatie als administratieve overheid. Toch zijn er verschillende problemen met de redenering van het hof.

Ten eerste ontstond het toezichtscriterium in het kader van het onderzoek van private rechtspersonen waarvan de kwalificatie als administratieve overheid in vraag werd gesteld. Samen met het oorsprongscriterium (*“de oprichting door, de deelname in of de erkenning van de entiteit in kwestie door de overheid”*<sup>24</sup>) wordt dit criterium gebruikt om na te gaan of dergelijke private rechtspersonen toch een voldoende formele organieke band vertonen met de ‘klassieke’ overheden.<sup>25</sup> Het is niet duidelijk of dit criterium zomaar kan worden toegepast op de ambtenaar van de burgerlijke stand.

Ten tweede moet het “toezicht” in het kader van de kwalificatie als administratieve overheid niet noodzakelijk letterlijk als administratief in de klassieke zin worden gezien, *“in de ruimste betekenis van het woord betekent dit ‘beheersing’ in de zin van (minstens) het merendeel van de werking van de instelling volledig bepalen”*.<sup>26</sup> Toezicht kan bijvoorbeeld ook

<sup>21</sup> C. LÉPINOIS en A.-C. VAN GYSEL, "L'état des personnes, les officiers d'état civil et le droit administratif", *Rev. dr. comm.* 2009, (3).5

<sup>22</sup> Wetsvoorstel houdende invoeging in het Burgerlijke Wetboek van een artikel 171bis betreffende de schijnhuwelijken, verslag namens de commissie, *Parl. st. senaat* 1998-99, nr. 1-512/6, 13. In datzelfde opzicht heeft de ambtenaar van de burgerlijke stand ook geen hiërarchische overheid binnen de gemeente. C. LÉPINOIS en A.-C. VAN GYSEL, "L'état des personnes, les officiers d'état civil et le droit administratif", *Rev. dr. comm.* 2009, (3).5

<sup>23</sup> A. DE BECKER, "Algemeen bestuurlijk toezicht als regel en wat met de uitzonderingen?" in A. DE BECKER, J. GORIS, K. LEUS, F. ONGENA en A. WIRTGEN (eds.), *Het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen*, Brugge die Keure, 2010.6

<sup>24</sup> S. DE SOMER, "Toepassingsgebied *ratione personae* van de Wet Motivering Bestuurshandelingen" in I. OPDEBEEK en A. COOLSAET (eds.), *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, die Keure, 2013.28

<sup>25</sup> C. BAEKELAND, "De rol van het Cassatiearrest van 25 mei 2009: een constructieve of destructieve bijdrage ter invulling van het begrip 'administratieve overheid' (artikel 14, § 1 RvS-wet)?", *TBP* 2011, (133).139

<sup>26</sup> C. BAEKELAND, "De rol van het Cassatiearrest van 25 mei 2009: een constructieve of destructieve bijdrage ter invulling van het begrip 'administratieve overheid' (artikel 14, § 1 RvS-wet)?", *TBP* 2011, (133). 136





onrechtstreeks via personeelsbeleid, samenstelling eed.<sup>27</sup> Een andere element dat hier meespeelt, betreft de omvang van de beoordelingsvrijheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand bij het al dan niet weigeren van de huwelijksvoltrekking. Het toezichtscriterium kan immers gradueel worden opgevat, waarbij de omvang van de beoordelingsvrijheid van het orgaan in kwestie recht evenredig is met het vereiste toezicht.<sup>28</sup> Het bestaan van een beroep met volle rechtsmacht, dat eventueel kan worden ingesteld door een overheid, kan eveneens een rol spelen.<sup>29</sup>

Ten derde moet erop worden gewezen dat de aanwezigheid van enige vorm van controle of toezicht een indicatie kan uitmaken van het feit dat het om een administratieve overheid zou gaan, maar dat het ontbreken van een typisch administratief toezicht niet noodzakelijk de kwalificatie als administratieve overheid uitsluit.<sup>30</sup> Zo staat de autonomie en onafhankelijkheid van een klassenraad (ook binnen het gemeenschapsonderwijs) buiten kijf, zonder dat dit verhindert dat de klassenraad als een administratieve overheid wordt beschouwd.<sup>31</sup>

De bovenstaande overwegingen nuanceren het effect van het ontbreken van een klassiek bestuurlijk toezicht op de kwalificatie als administratieve overheid. Een dergelijke nuance is echter niet terug te vinden in het geannoteerde arrest.

### C. Conclusie

Het hof van beroep baseert de conclusie dat de ambtenaar van de burgerlijke stand bij het weigeren van de huwelijksvoltrekking geen administratieve overheid is, en dus niet onderhevig is aan de wet motivering bestuurshandelingen, op de bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg voor het vernietigingsberoep, en op het ontbreken van “administratiefrechtelijk toezicht”. Zoals hierboven werd aangetoond, is de bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg irrelevant voor het bepalen van het toepassingsgebied van de wet motivering bestuurshandelingen. Ook het ontbreken van toezicht leidt niet automatisch tot de vaststelling dat de ambtenaar *in casu* geen administratieve overheid zou zijn. Op zijn minst vereist een dergelijke conclusie een genuanceerd onderzoek van de feitelijke en juridische omstandigheden, onderzoek dat niet terug te vinden is in het geannoteerde arrest.

Niet alleen de inhoudelijke redenering van het hof roept vragen op. Zoals hierna wordt besproken, was het waarschijnlijk helemaal niet nodig dat het hof zich boog over de vraag of de ambtenaar van de burgerlijke stand een administratieve overheid is. Het antwoord op deze vraag is immers waarschijnlijk irrelevant voor de beoordeling van de motivering van de weigering tot huwelijksvoltrekking. Meer nog, het is nog maar de vraag of de beslissing al dan niet voldoende formeel gemotiveerd was, werkelijk een impact kon hebben op het eindoordeel van het hof over het recht op huwelijksvoltrekking voor de appellanten.

---

<sup>27</sup> V. VERDEYEN, "Administratieve overheden; een organieke nuancering van de functionele benadering", *CDPK* 2006, (323).326; S. LUST en B. STEEN, "Welles nietes over vrij onderwijsinstellingen, administratieve overheden en rechtsbescherming", *TORB* 2002-03, (315).320

<sup>28</sup> F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen*, Brugge, die Keure, 2004.149-150

<sup>29</sup> F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen*, Brugge, die Keure, 2004. 150

<sup>30</sup> F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen*, Brugge, die Keure, 2004.38

<sup>31</sup> "Le rattachement organique d'une institution ou d'un organisme est compatible avec une certaine indépendance de celui-ci. Les jurys d'examen dans l'enseignement public et dans la fonction publique ont été considérés de longue date comme des autorités administratives" A. DURVIAUX, "La notion d'autorité administrative en débats" (Noot onder RvS 6 november 2007, nr. 176.478), *CDPK* 2008, (854).855



## II. De specifieke motiveringsplicht van art. 167, 4<sup>de</sup> lid BW en de gevolgen voor de toepassing van de wet motivering bestuurshandelingen

Wanneer de weigeringsbeslissing van de ambtenaar van de burgerlijke stand als een individuele administratieve rechtshandeling wordt beschouwd, betekent dit niet noodzakelijk dat de motiveringsplicht op basis van de wet motivering bestuurshandelingen van toepassing is. Deze wet voorziet immers een uitzondering, wanneer er een specifieke motiveringsplicht bestaat: *“Deze wet is slechts van toepassing op de bijzondere regelingen waarbij de uitdrukkelijke motivering van bepaalde bestuurshandelingen is voorgeschreven, in zoverre deze regelingen minder strenge verplichtingen opleggen dan die bepaald in de voorgaande artikelen”*<sup>32</sup> Op het eerste zicht lijkt het erop dat in dit geval art. 167, 4<sup>de</sup> lid BW een dergelijk specifiek regime organiseert, en ertoe zou kunnen leiden dat de wet motivering bestuurshandelingen niet van toepassing is, ongeacht de kwalificatie als administratieve rechtshandeling of niet.

Het is echter niet voldoende om vast te stellen dat er een specifieke motiveringsplicht werd opgelegd om buiten het toepassingsgebied van de formele motiveringswet te vallen: de specifieke motiveringsplicht moet ook strenger zijn dan de algemene motiveringsplicht: *“Het loutere feit dat een norm voorschrijft dat een bepaalde beslissing “moet worden gemotiveerd” of “met redenen moet worden omkleed” is niet voldoende om de toepassing van de Wet motivering bestuurshandelingen uit te sluiten”*<sup>33</sup> Puur op basis van de tekst van art. 167, 4<sup>de</sup> lid BW kan dus niet onmiddellijk worden besloten tot het buiten toepassing laten van de wet motivering bestuurshandelingen.

Het is echter niet omdat de specifieke motiveringsplicht zelf minder gedetailleerd omschreven is, dat het om een minder strenge motiveringsplicht gaat. Er is immers nog een andere optie, namelijk de vaststelling dat de specifieke en de algemene motiveringsplicht even streng zijn.<sup>34</sup> In een dergelijk geval heeft het weinig zin om een discussie te wijden aan de vraag welk regime specifiek van toepassing is: het resultaat zou in de praktijk niet verschillen.

Het Hof van beroep lijkt de motiveringsplicht op basis van art. 167, 4<sup>de</sup> lid BW niet te behandelen als een strengere, of zelf gelijkwaardige motiveringsplicht. Het hof stelt vast dat aan deze motiveringsplicht is voldaan *“nu ze [de beslissing] met redenen is omkleed, en daarmee de appellanten in kennis zijn gesteld van de redenen van de weigering. En, er is ook inhoudelijk een redengeving geformuleerd”*. Een dergelijke summiere behandeling is minder veeleisend dan de algemene formele motiveringsplicht op basis van de wet van 29 juli 1991. Deze vereist immers duidelijk dat de formele motivering “afdoende” moet zijn, wat onder andere inhoudt dat de motivering draagkrachtig, duidelijk, niet-tegenstrijdig, juist, pertinent, volledig, precies en concreet moet zijn.<sup>35</sup> De loutere aanwezigheid van redenen vaststellen is dus niet voldoende om het respect van de formele motiveringsplicht te controleren. Toch ligt misschien daar juist het probleem: niet noodzakelijk in de motivering van de weigering door

<sup>32</sup> Art. 6 Wet motivering bestuurshandelingen.

<sup>33</sup> I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, “Wisselwerking tussen de algemene Wet Motivering Bestuurshandelingen en specifieke regelgeving” in I. OPDEBEEK en A. COOLSAET (eds.), *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, die Keure, 2013.103

<sup>34</sup> I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, “Wisselwerking tussen de algemene Wet Motivering Bestuurshandelingen en specifieke regelgeving” in I. OPDEBEEK en A. COOLSAET (eds.), *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, die Keure, 2013.105

<sup>35</sup> Voor een gedetailleerde bespreking zie I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, “Draagwijdte van de formele motiveringsplicht” in I. OPDEBEEK en A. COOLSAET (eds.), *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, die Keure, 2013.151-158; Cass, 18 december 2014, nr. F.13.0174.F, État belge/ B., V. & Cie.



de ambtenaar van de burgerlijke stand, maar in de motivering door het hof van beroep van de beoordeling van die weigering.

De korte behandeling van de formele motivering in het geannoteerde arrest wordt gevolgd door een langer onderzoek naar de vraag of de appellanten op het moment van het arrest nog steeds de huwelijksvoltrekking moet worden geweigerd. Dit is immers de werkelijke taak van de rechtbank van eerste aanleg, en *in casu* het hof van beroep, in het kader van een beroep tegen een weigeringsbeslissing van de ambtenaar van de burgerlijke stand inzake huwelijksvoltrekking. Het Hof van Cassatie heeft duidelijk gesteld dat de rechter oordeelt met volle rechtsmacht, en moet *“uitspraak doen over het recht van de betrokkenen om een huwelijk aan te gaan en te laten voltrekken door de ambtenaar van de burgerlijke stand”*.<sup>36</sup> In het kader van een ander beroep in volle rechtsmacht, voor de arbeidsrechter tegen een beslissing van een OCMW<sup>37</sup>, behandelde het Hof van Cassatie de vraag wat de gevolgen van de vaststelling van een schending van de formele motiveringsplicht zijn in het kader van een beroep waarin de rechter uitspraak moet doen over de rechten van de verzoeker: *“Dat de vaststelling door de rechter van de nietigheid van de beslissing van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn wegens niet-naleving van de formele motiveringsplicht, niet afdoet aan zijn bevoegdheid uitspraak te doen over de rechten die voor de aanvrager voortvloeien uit de wettelijke bepalingen inzake het bestaansminimum en de maatschappelijke dienstverlening.(...) Dat de eventuele nietigheid van de beslissingen van het bijzonder comité voor sociale bijstand van verweerder wegens miskennen van de formele motiveringsverplichting en de omstandigheid dat het arbeidshof deze nietigheid niet heeft vastgesteld, geen invloed hebben op de wettigheid van de beslissing van het arbeidshof dat eiser geen aanspraak kon maken op het gevorderde.”*<sup>38</sup>

Toegepast op de weigeringsbeslissing van de ambtenaar van de burgerlijke stand, betekent dit dat het hof van beroep zich sowieso moet uitspreken over het recht van de appellanten op de huwelijksvoltrekking. Het al dan niet vaststellen van een schending van een formele motiveringsplicht (ongeacht de bron van die motiveringsplicht) heeft daarop geen invloed.<sup>39</sup> Dit houdt in dat het niet alleen niet interessant was voor de verzoeker om zich op een dergelijk middel te baseren, maar dat het hof van beroep zich niet noodzakelijk had moeten inlaten met de discussie omtrent dat middel.<sup>40</sup>

### III. Conclusie

In het geannoteerde arrest wordt geconcludeerd dat de wet motivering bestuurshandelingen niet van toepassing is op de ambtenaar van de burgerlijke stand. Hoewel voor dit standpunt ongetwijfeld bepaalde argumenten kunnen worden gevonden, zijn de argumenten die *in casu*

<sup>36</sup> Cass 13 april 2007, nr. C.06.0334.N, De ambtenaar van de burgerlijke stand van de stad Gent/M.S., G.S.

<sup>37</sup> Een beslissing die toch wel wat gelijkenissen met de *in casu* behandelde situatie vertoont: het gaat immers om een beslissing waaraan een vorm van sociaal onderzoek voorafgaat, én het bestaan van een specifieke, algemeen geformuleerde motiveringsplicht op basis van artikel 62bis, tweede lid OCMW-wet: “De beslissing is met redenen omkleed en vermeldt de mogelijkheid tot het instellen van beroep, de beroepstermijn, de vorm van het verzoekschrift, het adres van de bevoegde beroepsinstantie en de dienst of persoon, die binnen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn kan gecontacteerd worden voor het geven van toelichting”

<sup>38</sup> Cass 27 juni 2005, nr. S.04.0187.N, D.R. / OCMW te Antwerpen.

<sup>39</sup> Zelf indien de ambtenaar van de burgerlijke stand, en de rechtbank van eerste aanleg, een rechtmatige beslissing namen op het moment van hun respectievelijke uitspraak, dan nog kan het hof van beroep, op het moment van zijn eigen uitspraak, oordelen dat er geen reden tot weigering is. Zie bv. Antwerpen (3<sup>de</sup> k), 7 september 2011, <http://www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/rechtspraak>.

<sup>40</sup> Opgelet: dan had het hof wel moeten motiveren waarom het zich niet op dat middel concentreerde! Anders kan er een probleem ontstaan in het kader van de motiveringsplicht op basis van art. 149 Gw.





werden gebruikt door het hof van beroep voor het grootste deel onjuist en in het beste geval ontoereikend. Dit is op zich merkwaardig, omdat het in deze zaak misschien helemaal niet nodig was om de toepasbaarheid van de wet motivering bestuurshandelingen te beoordelen. Het Hof had net zo goed kunnen oordelen dat die toepasbaarheid niet relevant was, omdat de verplichtingen opgelegd door de wet motivering bestuurshandelingen en de vereisten van art. 167 BW even streng zouden zijn. De bron van de motiveringsplicht heeft in dergelijk geval geen impact op de beoordeling van de motivering.

Er is echter meer: niet alleen moest het hof van beroep zich niet uitspreken over de bron van de motiveringsplicht, het al dan niet vervullen van die motiveringsplicht door de ambtenaar van de burgerlijke stand heeft geen invloed op de uiteindelijke beoordeling door het Hof van het recht van de appellanten om in het huwelijk te treden.

De bespreking van het geannoteerde arrest in de juristenkrant is getiteld "*Enkele knelpunten bij strijd tegen schijnhuwelijken opgeklaard*".<sup>41</sup> Wat de waarde van het akkoord tussen de appellanten en de ambtenaar van de burgerlijke stand betreft, is dit misschien van toepassing. Voor deze specifieke zaak was het al dan niet administratieve statuut van de weigeringsbeslissing echter nauwelijks relevant, laat staan een knelpunt. Rest dan nog de vraag waarom het hof zich dan toch in deze zaak in enkele oncomfortabele bochten wringt om vast te stellen dat de weigering tot huwelijksvoltrekking door de ambtenaar van de burgerlijke stand geen administratieve beslissing is, en de ambtenaar geen administratieve overheid.

---

<sup>41</sup> E. DE BOCK, "Enkele knelpunten bij strijd tegen schijnhuwelijken uitgeklaard", *De juristenkrant* 2015, afl. 302, (16).16

